

A economia informal: penalização, correção ou valorização?

Fernando Ampudia de Haro

Universidade Europeia – Laureate International Universities / CIES – Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, Lisboa, E-mail: fernando.ampudia@universidadeeuropeia.pt / fernando.haro@iscte.pt

Resumo: O objectivo deste trabalho é efectuar uma aproximação ao conceito de economia informal (EI) contrapondo uma visão penalizadora-corretora da mesma com uma abordagem crítica capaz de identificar as suas potencialidades e limitações. No contexto da actual crise, são múltiplas as evidências que apontam para um aumento significativo da dimensão informal da economia. Como tal, é possível identificar um posicionamento formalista que explica a EI a partir de uma lógica de custo-benefício associando-a com um conjunto de efeitos negativos sobre a economia nacional e as políticas públicas. Sob esta óptica, a principal linha de acção são medidas punitivo-correctoras. Desde uma posição não penalizadora, é possível abordar a complexidade da EI assinalando as suas potencialidades e limitações numa conjuntura de desemprego e de desactivação dos sistemas de protecção social. Aqui, a principal linha de acção baseia-se na identificação dos elementos que permitiriam a passagem para o sector informal sempre e quando essa transição fosse capaz de garantir condições de sobrevivência material e dignidade social aos indivíduos e aos grupos envolvidos. Mediante a contraposição entre ambos posicionamentos, avaliam-se as possibilidades da EI em contextos de desenvolvimento local.

Palavras-chave: economia informal, desemprego, crise, protecção social, exclusão social.

The informal economy: penalty, correction or recovery?

Abstract: The aim of this paper is to offer a general approach on concept of Informal Economy (EI). This approach compares a formalistic penalizing-corrective view of this concept with a critical view based on its potentialities and limitations. In the current context of crisis, there are several evidences which point to a significant increase of Informal Economy in Portugal. According to a formal perspective, Informal Economy can be explained depending on a cost-benefit logic. Its social consequences are related to several negative effects on national economy and state budget. According to a critic perspective, it is possible to identify its potentialities and limits in an unemployment and deactivation of social protection systems conjuncture. Through the comparison between these perspectives, the potential benefits of informal economy are considered in relation to the development of local communities.

Keywords: until five words, separated by commas.

1. Introdução

O nosso quotidiano está povoado de estatísticas económicas. Investidas de um carácter oficial, referem aspetos diversos – desemprego, inflação, défice, exportações, importações, crescimento... – da economia nacional e internacional. As estatísticas costumam ser o centro de todas as atenções já que constituem grande parte da matéria que configura o debate político e a agenda mediática. No entanto, traduzem numericamente apenas uma parte das atividades económicas de uma sociedade, habitualmente a parte formal.

Sobre a componente informal há poucas estatísticas. Até certo ponto, é expectável que assim seja. Uma vez que se mantém fora da formalidade, a Economia Informal é refratária a qualquer tentativa de mensuração: o nosso conhecimento acerca da sua dimensão quantitativa é baseado em estimativas e em simulações. Mais simples e acessível é a sua dimensão qualitativa. Encontramos exemplos de Economia Informal nas atividades exercidas por múltiplas pessoas à margem de qualquer registo ou declaração perante às autoridades oficiais: a empregada doméstica ou a mulher-a-dias, o canalizador que é parente de um amigo e que faz pequenas reparações, a carrinha e as duas pessoas que pagamos para transportar a mobília numa mudança, o barbeiro que corta o cabelo na sua casa, o imigrante que apanha fruta, a família que vende algum excedente da sua horta, aquele vizinho que arranja computadores e desbloqueia telemóveis ou, como aponta Jordi Estivill (2011) as *roulottes* do Campo Grande (Lisboa) onde se vendem panados, rissóis ou croquetes feitos em casa. Não é complicado observar a economia informal. Mais difícil é estabelecer um consenso acerca da mesma. Para alguns constitui um obstáculo que trava o desenvolvimento económico. Para outros, é uma saída face à falta de emprego e à ausência de oportunidades.

A Economia Informal (EI) é, pois, o tema destas páginas. Mais especificamente, procura-se identificar as potencialidades e limitações da EI em termos de iniciativas que podem estimular, incentivar ou dinamizar as comunidades locais. A primeira seção ocupa-se da definição conceptual de EI. Em seguida, examina-se e discute-se uma visão específica da EI, aqui designada por visão corretora-penalizadora. Como exemplo da mesma, analisaremos o relatório “Economia Informal em Portugal” elaborado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica para a COTEC – Associação Empresarial para a Inovação e o IAPMEI – Agência para a Competitividade e a Inovação (CEGEA, 2008). Esta visão, como veremos, é dificilmente compatível com uma reivindicação das potencialidades da EI aplicadas ao desenvolvimento local. De seguida, centramo-nos numa visão que valoriza criticamente a EI e que sim permite equacionar aquelas potencialidades. Como exemplo desta visão, analisaremos as recomendações efetuadas pela Organização Mundial do Trabalho acerca da transição da EI para a Economia Formal (EF) (OIT, 2013a; 2013b). Finalmente, assinalamos as implicações que a EI pode ter no domínio do desenvolvimento local.

2. Uma aproximação ao conceito de economia informal

De acordo com a Organização Mundial do Trabalho, a EI refere-se às atividades económicas não abrangidas por disposições formais em virtude da lei ou da prática. Como tal, isso significa que essas atividades operam à margem da lei. Não obstante, não são necessariamente atividades ilegais: simplesmente, a lei não é aplicada ou não é integralmente respeitada, por ser considerada inadequada, gravosa ou por impor encargos excessivos (OIT, 2005, p.7).

Operar à margem da lei não é sinónimo de criminalidade. Todas as atividades que foram referidas como exemplo de EI na nossa introdução são ilegais na medida que não estão submetidas à tributação ou não possuem as autorizações e as licenças obrigatórias ou não cumprem algum dos requisitos fixados pelas autoridades ou pelas corporações profissionais. Neste sentido, são irregulares: não satisfazem total ou parcialmente a regulamentação aplicável. Portanto, a ilegalidade – e às vezes, a a-legalidade – da EI é substancialmente diferente da praticada pela economia baseada, por exemplo, no tráfico de drogas e de pessoas; atividades integralmente proibidas pela lei. A EI faz parte de um conjunto mais amplo, a Economia Não Registada (ENR). A ENR reúne todas as atividades que por diferentes motivos – opacidade, ilegalidade, ocultamento seletivo, falta de fiscalização... – não são contabilizadas em termos monetários pelos estados: temos um dado volume de riqueza económica que não se traduz oficialmente no PIB (Gonçalves, 2014). Pela sua natureza discreta, secreta ou semioculta, a quantificação da EI só pode ser realizada através de estimativas e cálculos indiretos. Os peritos costumam recomendar que o seu peso não ultrapasse 15% do PIB. Se é mais, considera-se que exerce um efeito progressivamente negativo no crescimento económico (Lusa, 2010).

Também não é simples a sua distinção qualitativa relativamente à EF. A dicotomia formal/informal é útil como ferramenta interpretativa e analítica mas a distância entre EF e EI não é tão clara em termos empíricos. Existe uma continuidade entre a EF e a EI com pontos de contato e sinergias comuns que dificultam a sua consideração como categorias independentes. Dito de um outro modo, os indivíduos e as organizações que operam no setor formal não cumprem sempre todas as normas. Igualmente, quem opera na informalidade, não as vulnera todas.

3. Duas visões da economia informal

Uma vez fixadas as linhas gerais do conceito de EI, focaremos a nossa exposição nas visões que existem da mesma. Em benefício da síntese, temos reduzido essas visões a duas que julgamos paradigmáticas e que, portanto, sumariam e sintetizam o essencial dos posicionamentos sobre a EI: a visão corretora-penalizadora e a visão da valorização crítica. Quando falamos em visões, pretendemos destacar o facto de o conceito ser suscetível de discussão no que diz respeito da sua abordagem, das suas consequências e do seu tratamento. Embora possua uma dimensão técnica – por exemplo, na sua mensuração – é, como qualquer conceito próprio das ciências sociais, um termo não consensual e, por isso, um termo com uma dimensão política. Ao falarmos em política, não designamos a vertente partidária. Utilizamos ‘política’ no sentido de *polis*; no sentido dos assuntos comuns que afetam os cidadãos. Como veremos, em função da visão que se tenha da EI, a forma de resolver esses assuntos (económicos) comuns será diferente como diferentes serão também as consequências sobre os grupos sociais.

3.1. Da correção à penalização

A linha argumental desta visão ocupa-se dos efeitos da EI no desempenho da economia, ou seja, nas consequências lesivas que a informalidade gera para o setor formal. Perante tais consequências, as soluções passam pela correção das atividades da EI no sentido de proceder à sua formalização. Este é o enfoque defendido no estudo “Economia Informal em Portugal” elaborado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA, 2008). De acordo com o mesmo, o peso da EI em Portugal

situa-se entre 22% e 23% do PIB (CEGEA, 2008: viii) e os seus efeitos gerais sobre a economia nacional são os seguintes (CEGEA, 2008: xi-xii):

- a) A EI promove a insolidariedade contributiva. As atividades informais não pagam impostos, o que provoca a erosão da base tributária e as consequentes dificuldades de financiamento das políticas públicas e dos sistemas de proteção social.
- b) A EI promove a falta de equidade contributiva. Paradoxalmente, os cidadãos cumpridores tendem a ser sobrecarregados com mais impostos para compensar aquela erosão provocada pelos incumpridores.
- c) A EI distorce a concorrência. No espaço da informalidade, os produtos e os serviços são tendencialmente mais competitivos do que os seus homólogos formais pelo facto de não incluírem na formação do preço, por exemplo, a carga fiscal ou os custos administrativos.
- d) A EI gera um ambiente de baixa exemplaridade cívica. A falta de solidariedade e o tirar partido dessa situação à margem da lei transmite à cidadania a mensagem de que “tudo é permitido” para alcançar umas dadas metas económicas.

Uma vez elencados estes efeitos, é pertinente interrogar-se pelo porquê da existência da EI. Neste ponto, a explicação adota o conhecido formato da escolha racional: os indivíduos optam pela informalidade sempre e quando esta seja capaz de maximizar a sua utilidade e minimizar os seus custos. Portanto, optarão pela formalidade quando os benefícios associados à mesma sejam superiores aos associados à informalidade. Trata-se de uma explicação clássica que coloca a questão em termos de seleção individual a partir de uma análise dos eventuais ganhos e das potenciais perdas. Veja-se o seguinte fragmento, especialmente esclarecedor:

“A informalidade é, na maioria dos casos, fruto de opções de responsáveis empresariais e trabalhadores no sentido de realizarem a sua atividade fora do normal enquadramento legal e regulamentar. Estas opções são, em grande parte, ditadas por um cálculo económico, mesmo que puramente intuitivo: realizar formalmente a atividade permite o acesso a certos benefícios mas tem, igualmente, inúmeros custos. Uma política de combate à Economia Informal passa, necessariamente, por atuar sobre essa relação” (CEGEA, 2008, p.23)

A citação é longa mas inequívoca na explicitação dos seus princípios. Nela também encontramos a lógica das medidas que devem presidir a luta contra a EI: se esta deriva de uma escolha racional entre custos e benefícios, a única solução passará por uma alteração da estrutura dos incentivos para fazer com que a formalidade seja mais apetecível. Sob esta perspetiva, o indivíduo optaria pela formalidade só quando esta compensasse, sendo que essa compensação viria dada pelos incentivos apropriados.

Segundo este raciocínio, quais seriam as vantagens da informalidade e da formalidade? Relativamente à primeira a resposta é não ter de fazer frente aos encargos fiscais nem aos custos administrativos. Relativamente à segunda, as vantagens passam por contar com a proteção da lei, usufruir do sistema de segurança social, disfrutar da previsibilidade dos prazos e dos procedimentos legais e ter acesso ao crédito e às possibilidades de financiamento público. Como tal, os esforços no combate contra a EI devem concentrar-se em fazer com que essas vantagens sejam atraentes, ou seja, em incentivar os agentes económicos a adotarem padrões formais de atividade. As ideias que inspiram estes incentivos são (Idem, p.68): a) Simplificar e reduzir os procedimentos administrativos assim como diminuir a carga fiscal; b) Facilitar o cumprimento das

obrigações administrativas e legais; c) Criar um clima de confiança entre o Estado e a sociedade para facilitar a transparência e a agilidade na fiscalização; d) Garantir a aplicação de sanções para todos os casos de incumprimento.

Em suma, a correção, entendida como uma formalização do informal, baseia-se numa estrutura de incentivos certa que inclui a sanção e a penalização. Eis uma visão de cariz economicista baseada num tipo de agente económico portador de uma racionalidade económica utilitária. O estudo do CEGEA reconhece que uma visão desta natureza é suportada pela ideia de que existem escolhas à disposição dos agentes económicos, embora admita situações nas quais a informalidade seja a única saída disponível (Idem, p.23). Contudo, este aspeto é residual: o peso explicativo repousa na racionalidade dos agentes, na análise custo-benefício e na estruturação dos incentivos.

Em Portugal, esta abordagem da EI domina o discurso promovido pelos poderes governamentais. Como tal, a formalização das atividades informais é um objetivo a atingir segundo uma combinação de incentivos e fiscalização. A obrigatoriedade de solicitar faturas talvez tenha sido a medida mediaticamente mais destacada nos últimos tempos. O objetivo é que, desse modo, aflore recursos que, em virtude do seu caráter informal, ficam fora do circuito económico formal. A questão da fatura, com tendência para monopolizar e caricaturar o debate acerca da informalidade, integra-se nos habituais e mais amplos Planos de Combate à Fraude e à Evasão Fiscal da Autoridade Tributária e Aduaneira. Ao mesmo tempo, outra das linhas preferentes de atuação tem sido o reforço da fiscalização através do aumento do número de inspetores tributários (Silva, 2015) ou do cruzamento de dados entre as diferentes administrações (Madeira & Graça, 2013). Em geral, a estratégia utilizada pelo Estado Português e pelos diferentes parceiros em sede de concertação social insiste nestes pontos, para além de abrir prazos de regularização sem penalizações retroativas, propor uma simplificação do regime fiscal das micro e pequenas empresas ou defender um aumento do controlo das feiras de venda por grosso (Conselho Económico e Social, 2012). A EI que não seja reconvertível em formalidade deverá ser acompanhada e avaliada “(...) de modo a que não facilite a existência de economia clandestina (Conselho Económico e Social, 2012, p.20).

Sem negar a potencial eficácia e veracidade deste enfoque, é possível afirmar que fornece uma leitura redutora da EI, que deve ser ampliada com uma visão integral que tenha em conta o seu enquadramento. Se quisermos recuperar a linguagem da escolha racional, a questão que se coloca é sabermos se a informalidade é realmente uma escolha, se é possível falar em escolhas reais e, sobretudo, qual é o contexto social em que tendencialmente tem lugar a escolha.

3.2. A valorização crítica da Economia Informal

Uma das principais lacunas da visão penalizadora-corretora é não levar ao sério o contexto social onde se produzem as teóricas escolhas dos agentes económicos. Estas não se produzem numa espécie de vazio ou de esfera onde apenas contam as probabilidades e os riscos atribuídos a cada opção por cada um dos atores. Pelo contrário, a escolha é indissociável do espaço onde se concretiza; é o marco que define os limites, as hipóteses e a hierarquia das opções assim como as relações entre os agentes que decidem. Quando considerada desta forma, a EI ganha em complexidade.

As atividades informais são uma fonte essencial de rendimentos e de satisfação de necessidades em contextos de desemprego e subemprego, pobreza e exclusão social. A EI constitui um espaço no qual setores sociais vulneráveis ou marginalizados garantem as

suas condições de subsistência (Afonso, Gonçalves & Ferreira, 2015, p.10). O central não é, pois, fugir à lei mas sim criar condições a partir das quais grupos e indivíduos possam materialmente viver (Hespanha, 2010). Perante o empreendedorismo da oportunidade – ou simplesmente empreendedorismo, tal como é assumido pela comunicação social, pelo discurso político e até pelo senso comum cidadão - existe um empreendedorismo da necessidade cujo objetivo é a criação de meios de subsistência face à ausência de emprego (Hespanha, 2009, 2010).

O imaginário cultural que estrutura o discurso sobre o empreendedorismo encontra-se firmemente enraizado. Articula-se segundo um conjunto de lógicas que privilegiam a condição de ser proprietário, o crescimento como valor indiscutido e a integração na modernidade europeia como sinónimo de desenvolvimento (Hespanha, 2009). Simultaneamente, vem acompanhado de um arsenal conceitual onde destacam valores como a resiliência, a competitividade, a iniciativa e a autonomia. Falamos assim, como apontávamos acima, de um empreendedorismo da oportunidade, ou seja, de uma noção que é hoje dominante e que acaba por monopolizar o espaço mediático e político (Fernandes, 2013). Esta noção baseia-se na criação de valor/maximização do lucro mediante a detecção de oportunidades de negócio, com a conseguinte importância atribuída à inovação, às ferramentas tradicionais do mundo da gestão e à apetência pela incerteza e pelo risco. A monopolização do espaço mediático e político possui a sua tradução em múltiplas iniciativas: o Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação do Governo de Portugal – incluindo o Passaporte para o Empreendedorismo, a Rede Nacional de Mentores, o Programa de Ignição Portugal Ventures ou a Agenda Portugal Digital –, o Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo – que prevê a integração do empreendedorismo no currículo escolar – o Programa Impulso Jovem e a frequente organização de palestras, eventos, *workshops*, congressos, encontros e jornadas.

No entanto, o empreendedorismo ligado à informalidade é substancialmente diferente; trata-se de um empreendedorismo associado à necessidade (Hespanha, 2009). Refere-se ao desenvolvimento do auto-emprego num sentido cooperativo e de autogestão. Não é, pois, uma modalidade de empreendedorismo social, uma modalidade bem aceite e até promovida pelos poderes públicos. O empreendedorismo social designa realidades diversas: a presença de organizações lucrativas no âmbito da acção social, a possibilidade de obtenção de lucro nas organizações sociais e a integração do social – segundo o formato da responsabilidade social corporativa – nas empresas são as mais frequentes. No fundo, estamos perante uma aplicação dos valores do empreendedorismo da oportunidade na areia social sem confrontar de maneira direta as raízes socioeconómicas dos problemas (Hespanha, *et al*, 2015). Ao contrário do imperativo da oportunidade, o trabalho informal foca-se em sectores comumente pouco inovadores que outorgam a prioridade à reprodução da actividade face à obtenção de benefícios, que privilegiam a segurança e não o risco e que utiliza recursos originários das redes de proximidade (vizinhos, amigos) ou do espaço doméstico (família). Em suma, uma modalidade empreendedora ausente dos discursos e das visões sobre o fenómeno e pouco atraente no sentido da retórica político-partidária.

Retomando a linha principal do nosso discurso, podemos efectuar diferentes considerações acerca do emprego ou, sendo mais precisos, da ausência dele. Esta inscreve-se num processo mais amplo de crise da sociedade salarial e da geração maciça de desemprego que, com o eclodir da crise económico-financeira de 2008, trouxe consigo

uma contração da despesa pública, uma transferência de riqueza desde a sociedade para o sistema financeiro, uma desativação do Estado-Providência e uma limitação e eliminação de direitos laborais. Sendo este o contexto, percebe-se melhor a suposta preferência pela EI. Não queremos dizer com isto que exista uma determinação que obrigue à escolha da informalidade mas sim que, em situações de crise, a EI apresenta uma vertente adaptativa capaz de ir ao encontro das necessidades de setores da população (Ferreira, Gonçalves & Afonso, 2014, p.43). Neste sentido, a EI não pode ser vista como um resíduo pré-capitalista ou como um vestígio arqueológico condenado à extinção com os avanços do capitalismo. É, sobretudo, e neste contexto, uma resposta a esses avanços, que produzem resultados desiguais e penalizadores para uma parte significativa da sociedade.

Como resposta, não é perfeita. Convém evitar mistificações sobre este tema, pois a EI apresenta contrapartidas que é preciso ter em conta. A mais visível é a relação contraditória que mantém com a proteção social. Estes sistemas de proteção estão ligados ao setor formal da economia, o que permite os indivíduos acederem a subsídios, seguros, reformas e coberturas face a riscos vitais e profissionais. A proteção, no âmbito da informalidade, dependerá da capacidade do indivíduo para mobilizar as suas redes familiares, de amizade e de vizinhança para confrontar riscos e conjunturas de inatividade. Depende, pois, da reciprocidade, da confiança, do fortalecimento do laço social e do vigor da sociedade-providência (Ferreira, Gonçalves & Afonso, 2014, p.62; Hespanha & Portugal, 2009). Simultaneamente, aqueles setores sociais que mais protagonismo tem na EI são, normalmente, os mais desprovidos de proteção social. O desafio é quebrar esta lógica circular: trabalha-se na informalidade para poder viver e combater a desproteção extrema derivada da falta ou da ausência de rendimentos mas, ao mesmo tempo, isso afasta o indivíduo dos meios de proteção formal de que precisa para viver condignamente (Afonso, Gonçalves & Ferreira, 2015, p.33-39).

Os estudos mostram que os protagonistas deste paradoxo têm clara a sua preferência: a aspiração é contar com uma proteção regular ligada ao setor formal (Idem, p.31) embora a percepção dos cortes continuados nas prestações sociais derivados das políticas de “austeridade” poderão, eventualmente, retirar intensidade a essa aspiração. Neste aspeto, a formalização da atividade informal é percebida como desejável, mas não a qualquer preço.

Este “preço” a pagar conduz-nos até aos obstáculos comumente identificados pelos protagonistas da EI quando se fala numa hipotética passagem à formalidade (Ferreira, Gonçalves & Afonso, 2014, p.135-149): a) Os trâmites burocráticos inerentes à formalização, ou seja, o conjunto de processos administrativos e legais que devem ser assegurados; b) A carga fiscal que terão de suportar; c) O défice de conhecimento técnico necessário para efetuar a transição.

É fácil observar a tensão que existe entre formalidade e informalidade no âmbito da protecção social. Esta, quando associada à formalidade, leva-nos até aos serviços e bens fornecidos pelos diferentes sistemas de Estado-Providência. Segundo Castel (1998), a concretização histórica da providência estatal surge da substituição, através das políticas públicas, da maior parte dos recursos informais de solidariedade que tradicionalmente aplicaram as sociedades dos países centrais para proteger os seus cidadãos. Como tese geral, pode ser válida, mas quando descermos ao nível das circunstâncias particulares-nacionais, são precisas considerações adicionais. Talvez, essa tese seja verdade para aqueles países que implementaram os seus modelos de providência a partir dos anos 50

do século passado. Para estes, o questionamento do Estado-Providência nos anos 80, questionamento que advém da consolidação do consenso neoliberal, chegou depois de percorridos 30 anos na aplicação de políticas de redistribuição e de redução da desigualdade. Pode ser, portanto, que nesses países tais recursos informais sim tenham desaparecido. No entanto, um país semiperiférico como Portugal iniciou a construção do seu Estado-Providência, paradoxalmente, quando na Europa este modelo começava ser contestado.

Como tal, as imperfeições e as deficiências do Estado-Providência português, ou seja, os défices de protecção social, tiveram de ser compensados por uma Sociedade-Providência que prova a persistência dos recursos informais de solidariedade que Castel considera susceptíveis de desaparecer. De acordo com Boaventura de Sousa Santos, a Sociedade-Providência é constituída pelas relações de “interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade” (Santos, 2011, p.74). Como tal, em Portugal, esses recursos ainda existem. De facto, têm sido fulcrais para lidar com as políticas de ajustamento financeiro, responsáveis pelo aumento do desemprego, pela transferência de riqueza do fator trabalho para o fator capital e pelos cortes nas prestações sociais. Sob esta perspetiva, a informalidade proporciona meios de sobrevivência mas só protege mediante sistemas/arranjos de sociedade-providência.

Há, na nossa opinião, mais dois fatores que devem ser acrescentados aos anteriores fazendo com que o trinómio formalidade-informalidade-proteção adquira maior complexidade. Em primeiro lugar, uma imagem do Estado como entidade que oferece menos do que exige em termo fiscais. Esta perceção intensificou-se durante este período de crise em que Portugal foi alvo de um programa de ajustamento financeiro do qual derivaram cortes nas prestações e aumento de impostos. Assim, esta descridibilização dificilmente contribuirá para qualquer apelo à solidariedade contributiva. Em segundo lugar, temos de pensar até que ponto o emprego na EF é ou não é garantia de integração social. Sabemos hoje que estar empregado é compatível com taxas de risco de pobreza após transferências sociais que oscilam entre 10,3% de 2010 e 10,7% de 2013 (INE, 2014) Esta questão tem sido visível ao longo destes últimos anos, o que faz com que existam sérias dúvidas acerca da capacidade integradora do emprego formal. A nossa leitura diverge neste ponto da proposta por Afonso, Gonçalves e Ferreira (2015, p.40) quando questionam precisamente a tendência oposta, ou seja, a capacidade integradora do trabalho informal. É óbvio, por exemplo, que existem múltiplos casos nos que o trabalho formal está longe dos parâmetros do trabalho digno (*decent work*). No entanto, como defende Standing (2014) mediante o conceito de “precariado”, o trabalho formal pode estar também afastado desses mesmos parâmetros de dignidade laboral.

4. As potencialidades da economia informal no desenvolvimento local

Após a apresentação e a análise destas duas visões, é momento de refletir sobre as relações entre a EI e o desenvolvimento local. Ao colocar a questão nestes termos, assumimos uma posição afim da visão da valorização crítica da informalidade. Defendemos, pois, a possibilidade de reivindicar certas potencialidades da EI que podem ser aproveitadas numa escala local. Neste sentido, são especialmente relevantes as publicações da Organização Mundial do Trabalho (OIT, 2013a; 2013b) cujas orientações constituem o eixo desta seção.

A OIT faz bem em lembrar-nos que a maior parte da população mundial desenvolve a sua atividade no setor informal da economia. Isto é, a EF, sob esta perspetiva, é uma raridade. Portanto, uma grande parte das recomendações da OIT tem como alvo as sociedades periféricas do sistema mundial. Apesar de serem sociedades com características diferentes das da portuguesa, é útil pensar que aspetos, conhecimentos e experiências podem ser relevantes para nós.

É relevante, por exemplo, termos uma noção clara de que é no âmbito local onde as autoridades e as organizações têm um melhor conhecimento e um mais amplo contato com as atividades informais. Acontece também que, na maioria das vezes, é apenas neste âmbito que os participantes da EI têm acesso a serviços de aconselhamento acerca do desenvolvimento da sua atividade. Portanto, é aqui onde os atores sociais envolvidos teriam, à partida, maior facilidade para visualizar as potencialidades dos trabalhadores e das atividades informais perante a visão, em muitas ocasiões, homogeneizadora e pouco atenta às especificidades, das diretrizes centrais-nacionais-europeias (OIT, 2013a).

É este conhecimento de primeira mão da informalidade propiciado pela dimensão local que permite compreender que a transição para a formalidade não pode ser entendida simplesmente como regularização. Ou, sendo mais precisos, neste terreno não é suficiente com uma alteração do estatuto legal das atividades. Entrar na formalidade implica também saber se será possível cumprir com os prazos e as exigências legais ou se será factível assegurar um fluxo de rendimentos com os quais fazer frente aos custos operacionais. A transição tem de ser preparada muito além da troca da etiqueta de informal pela de formal (OIT, 2013b)

E deve ir além, pois o risco de não o fazer é, precisamente, ignorar as potencialidades da informalidade. A EI é um espaço onde podem ser desenvolvidas iniciativas com um sentido experimental assim como testar a sua hipotética receção entre potenciais clientes/utentes sem estarem submetidas a exigências administrativas e fiscais incomportáveis (Portela, 2008; Hespanha, 2009). A informalidade pode funcionar como um viveiro de projetos que potencialmente poderiam transitar para a formalidade quando devidamente tratados (Afonso, Gonçalves & Ferreira, 2015, p.10). Pensemos no caso de pequenos produtores independentes que nunca poderão competir com os preços, as economias de escala, a acessibilidade e a distribuição das grandes superfícies. Igualmente, também não podem competir com o leque de regulamentos, processos, inspeções, licenças e fiscalizações exigidas. Como aponta Hespanha (2010, p.121-122), a solução passaria pela criação, a nível local, de mercados solidários onde estes produtores, sem necessidade de intermediários, entrassem em contato com consumidores que remunerassem de forma justa e imediata produtos sem tratamento industrial-artificial, produtos com elevada qualidade mas, ainda assim, com preços inferiores aos praticados pelo mercado para qualidades análogas. Estes mercados de produtores, capazes de encurtar o circuito de distribuição, são já uma realidade no país comercializando, sobretudo, produtos frescos da época (hortícolas, frutas, plantas aromáticas), produtos elaborados artesanalmente usando matérias-primas locais (pão, compotas, queijos, licores, enchidos), mel e ovos. Tondela, Monchique, Baião, Ourém, Cadaval, Paços de Ferreira, Oliveira do Hospital, Torres Vedras, Loures, São Pedro do Sul, Ponte da Barca, Figueira da Foz, Coimbra, Vila do Conde, Santana, Santa Cruz, Calheta, Ponta do Sol, Albufeira, Palmela, Évora, Pinhel, Celorico da Beira, Constância, Estarreja ou Castelo de Paiva são algumas das vilas e cidades que organizam mercados nos seus centros urbanos, sendo habitual que estejam acompanhados de atividades relacionadas com a

valorização e a divulgação da gastronomia, do artesanato, da cultura e dos saberes locais.

Contudo, nenhuma destas possibilidades pode concretizar-se sem uma visão abrangente e não penalizadora da EI. Em Portugal, existem exemplos de iniciativas de formalização de atividades informais que reconhecem a potencialidade da EI quando devidamente canalizada. De facto, a literatura não foge a esta questão e reconhece tanto as vantagens como as tensões e contradições que gera (Vale, Henriques & Nunes, 2010; Henriques, 2013).

Relativamente a iniciativas específicas, estas não constituem um corpo estruturado e sistemático de medidas aplicadas por todo o país. No entanto, todas elas reconhecem a energia económica que deriva da informalidade e equacionam o seu aproveitamento em termos de desenvolvimento local. Neste sentido, a rede ANIMAR – Associação Portuguesa de Desenvolvimento Local - anima projetos para estabelecer redes colaborativas de produção local (Moreno, 2003). O Projeto Cidadania e Território – resultado da parceria entre a RUMO, a ROTA DO GUADIANA, a TERRAS DENTRO e a ACERT ao abrigo do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeia – também recolhe, na vertente da Economia Local, projetos de formalização assentes no diálogo e colaboração entre a sociedade civil, o Estado e as empresas. De forma explícita, procura que estes projetos possam contribuir para um entendimento atualizado e operativo das fronteiras entre a economia formal, a informal e a ilegal. Este programa também integra referências a circuitos curtos de distribuição e moedas sociais, métodos propostos para escoar a produção informal e proceder à sua troca ou à sua comercialização (PCT, 2014).

Para além destas iniciativas, é possível identificar um leque amplo de mercados de troca e de proximidade, com moeda convencional, social ou virtual, que de forma regular e, às vezes, descontinuada, são organizados em Portugal. De acordo com Lucas dos Santos e Caitana da Silva (2014), existem 29 iniciativas deste tipo – 19 delas com moeda social em suporte físico ou virtual – dirigidas ao público-consumidor adulto. Sem ânimo de exaustividade, são de salientar o Mercado da Granja do Ulmeiro (Soure), a Feira de Trocas do Mercado Municipal da Quinta do Anjo (Setúbal), o Mercado de Trocas da Assembleia Popular da Graça (Lisboa), o Mercado de Trocas do Vale da Figueira (Santarém), a Feira Franca de Montemor-o-Novo (Montemor-o-Novo), a Troca de Tod@s (Covilhã), a Casa da Horta (Porto), a Rede Troca em Comum (Lagos) ou o Mercado de São Brás do Alportel. Contudo, qualquer aproximação a esta questão não pode contornar o minucioso levantamento e a rigorosa caracterização das iniciativas existentes efetuado por Lucas dos Santos e Caitana da Silva (2014, p.219-224).

Todos os exemplos que até aqui foram referidos, além das suas especificidades e divergências, partilham transversalmente uma visão não penalizadora, crítica e construtiva da EI. Em maior ou menor medida, são exemplos de combinações diversas de diálogo social, capacitação e mobilização de recursos que, juntamente com a necessária adaptação da fiscalidade, da regulamentação e do acesso ao financiamento, vão ao encontro das recomendações da OIT (2013b, p.10) para evitar processos cegos de formalização:

- a) As regras tributárias não podem ser excessivamente custosas e devem dar acesso desde o primeiro momento à proteção própria da formalidade.
- b) É necessário evitar sistemas tributários de tarifa única independentemente da dimensão da atividade.

- c) Os requisitos exigidos aos participantes da EI em termos de habilitações e condições legais devem ser realistas, isto é, devem ter em conta o tipo de pessoas que habitualmente desenvolve estas atividades.
- d) É recomendável não perseguir nem criminalizar aqueles participantes da EI que não conseguem atingir os níveis mínimos exigidos para a passagem à formalidade.
- e) Devem evitar-se sistemas de registo de atividades excessivamente restritos que dissuadam os potenciais candidatos à formalização.

Como pode comprovar-se, estes requisitos exigem um conhecimento direto e próximo da realidade da EI e, por isso, o âmbito local surge como o âmbito idóneo para efetuar esta aposta pela potencialidade do informal.

Em geral, esta aposta requer pactos locais para a formalidade (Carvalho, 2007) que envolvam atores locais, autoridades e empresas com capacidade para identificar territórios e necessidades, para colocar o tema da informalidade no debate público sem idealizações nem reducionismos e para reconhecer como interlocutores válidos os participantes da EI.

As potencialidades da informalidade não suscitam, como é óbvio, um consenso transversal. De facto, é possível que as mesmas, como já foi dito aqui, sejam vistas sob uma óptica contrária. Dificilmente qualquer perspectiva formalista irá além de uma consideração da informalidade como uma situação transitória que convém corrigir de forma mais ou menos imediata. Essa informalidade configuraria uma espécie de “Economia dos Pobres” composta por actividades e empreendimentos que permitem a sobrevivência daqueles que perderam, momentânea ou estruturalmente, a condição de “empregáveis” (García Jané, 2010). Em qualquer caso, o destino desejável e desejado seria sempre a formalidade.

Mas também não devemos esquecer o posicionamento dos que reagem perante as tentativas de idealização da EI, não tanto por convicção, mas sim por defeito. Por trás do “elogio da informalidade” esconder-se-ia a negativa, o desinteresse e a ineficácia do Estado e do mercado em termos de integração e de regularização. Os alvos dessa teórica integração-regularização seriam os protagonistas habituais da EI – excluídos, marginais, desempregados, imigrantes. O facto de não se integrarem/regularizarem no campo formal faria da EI uma espécie de sector “colaboracionista” com o desinteresse, a negativa e a ineficácia. Em síntese, o que nunca pode esperar-se da EI, como se deduz das palavras de Castel (1998, p.574 -575), é se constituir como um motor de transformação económica. No fundo, não passaria de uma manifestação mais ou menos elaborada de economia doméstica sem nenhum tipo de vocação política transformadora (França Filho, 2001).

5. Conclusão

As potencialidades da EI apenas emergem quando esta é observada sob um ponto de vista que não tenha como intuito básico a correção e/ou a penalização. Esta é, sem dúvida, uma das primeiras tentações para quem a observa como um elemento disruptivo no correto funcionamento do mercado. Do mesmo modo, para quem julga desejável que a organização e reprodução material da vida humana tem de ser realizada prioritariamente através de princípios económicos mercantis, a solução não podia ser outra.

O que temos de perguntar-nos é se realmente este teórico funcionamento do mercado, amiúde apressadamente identificado com a formalidade, garante essa organização e reprodução material da vida. A EI como âmbito de um empreendedorismo da necessidade é a prova evidente que essa garantia não existe. Esse

empreendedorismo, que não é certamente aquele que povoa o discurso político e mediático dominante (Fernandes, 2013), apenas pode ser identificado se abandonarmos certas visões corretoras-penalizadoras da EI e avançarmos para uma valorização crítica da mesma. Essa valorização não é uma aceitação acrítica da informalidade (Tendler, 2002): não podemos esquecer que são os próprios protagonistas da EI os que preferem viver na EF se realmente tivessem condições para isso. Valorizar criticamente implica ponderar e considerar as potencialidades e limitações da EI e tentar aprender até que ponto são viáveis experiências de transição do informal para o formal já ensaiadas em outros países. Isto pode ser relevante para o desenvolvimento local, pois só a proximidade e o conhecimento de primeira mão permitiria ter uma noção acerca de quanta energia da EI pode ser aproveitada.

Referências bibliográficas

- Afonso, O., Gonçalves, N., & Ferreira, H. (2015). *Economia informal e exclusão social. Working Paper 38, Observatório de Economia e Gestão da Fraude (OBEGEF)*, Vila Nova de Famalicão: Humus-OBEGEF.
- Carvalho, L. (2007). *Os limites da formalidade e o trabalho imigrante em Portugal*. Lisboa: ACIDI.
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crónica do salário*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- CEGEA (2008). *Economia informal em Portugal*. Lisboa: CEGEA – Universidade Católica Portuguesa.
- Conselho Económico e Social (2012). *Compromisso para o crescimento, competitividade e emprego*. Comissão Permanente de Concertação Social. Disponível em http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cronologia/2012118_Acordo_Concertacao.pdf
- Estivill, J. (2011). Campo Grande, Lisboa. *L'Avenç. Revista de História i Cultura*, 370, 12-14.
- Fernandes, L. (2013). "O que faz falta é sermos empreendedores? In J. Soeiro, M. Cardina, & N. Serra (coord.), *Não acredite em tudo o que pensa. Mitos do senso comum na era da austeridade*. Lisboa: Tinta da China, p.109-121
- Ferreira, H., Gonçalves, N., & Afonso, O. (2014). *Sobre(vidas). A economia informal e a inclusão social de públicos desfavorecidos. Cadernos EAPN – Rede Europeia Antipobreza*, 18. Porto: Edição EAPN Portugal.
- França Filho, G. C. (2001). A problemática da Economia Solidária. Uma perspectiva internacional. *Sociedade e Estado*, 16 (1-2), 245-275.
- García Jané, J. (2010). La Economía Solidaria: sustento y esperanza. *Revista de Economía Solidária*, 2, 25-55.
- Gonçalves, N. (2014). *Economia Paralela*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Hespanha, P. (2009). Microempreendedorismo. In A. Cattani, J.L. Laville, & L. I. Gaiger (org.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: CES-Almedina, p.111-130.
- Hespanha, P. (2010). Microempreendedorismo popular e economia solidária: o sentido de uma mudança. *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, IV(7), 111-130.
- Hespanha, P., & Portugal, S. (2009). Sociedade Providência. In A. Cattani, J.L. Laville, & L. I. Gaiger (org.), *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp. 299 - 304). Coimbra: CES-Almedina.
- Henriques, J. M. (2013). On becoming healthier communities: poverty, territorial development and planning. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 31(1), 58-73.
- Hespanha, P., Lucas dos Santos, L., Caitana da Silva, B. & Quiñonez, E. (2015). Mapeando as iniciativas de economia solidária em Portugal: algumas considerações teóricas e práticas. In Boaventura de Sousa Santos y Teresa Cunha (eds.), *Actas Colóquio Internacional*

- Epistemologias do Sul. Aprendizagens globais sul-sul, sul-norte e norte-sul* (pp. 465-475). Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES).
- INE (2014). *Inquérito aos rendimentos e condições de vida*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Lucas dos Santos, L., & Caitana da Silva, B. (2014). Mercados de trocas e moedas sociais em Portugal Continental: os desafios de uma cultura de emancipação social. *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, 8(15), 210-229.
- Lusa (2010, 6 de setembro). Crise impulsiona economia paralela. *Agência LUSA*.
- Madeira, J., & Graça, S. (2013, 2 de fevereiro). GNR vai fiscalizar guias e faturas com dados das Finanças. *Jornal Sol*.
- Monzón Campos, J. L. (2003). El cooperativismo en la historia de la literatura económica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 44, 9-32.
- Moreno, L. (2003). A animação do desenvolvimento de áreas desfavorecidas em Portugal: das incidências segmentadas às abordagens territoriais. *Revista da Faculdade de Letras*, 39, 309-317.
- OIT (2005). *A OIT e a economía informal*. Lisboa: OIT.
- OIT (2013a). *La economía informal y el trabajo decente. Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: OIT - Departamento de Política de Empleo.
- OIT (2013b). *La transición de la economía informal a la economía formal. Informe v(1). Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- PCT, Projeto Cidadania e Território (2014). *Projeto Cidadania e Território. Desenvolvimento local sustentado para comunidades mais participativas. Experiências de desenvolvimento local sustentado*. Disponível em <http://www.comunidadesparticipativas.org/>
- Portela, J. (coord.) (2008). *Microempreendedorismo em Portugal. Experiências e perspectivas*. Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- Standing, G. (2014). O precariado e a luta de classes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103, 9-24.
- Silva, A. R. (2015, 7 de julho). Fisco fez mais de 400 inspeções por dia em 2014. *Público*.
- Tendler, J. (2002). Small Firms, the Informal Sector and the Devil's Deal. *IDS (Institute of Development Studies) Bulletin*, 33 (3).
- Vale, A., Henriques, J. M., & Nunes, M. (2010). *Para uma nova intervenção social*. Gabinete de Gestão EQUAL.